# Nordeste: a moldagem ideológica da questão regional

Rejane Vasconcelos Accioly de Carvalho*

## Introdução

Parto do pressuposto de que algumas condições sociohistóricas são importantes para o entendimento do processo de construção ideológica do Nordeste como Questão Regional, e entre elas destaco:

a) a existência de uma camada ou elite social que controla a organização de um espaço social de produção que por apresentar particularidades econômicas, sociais e políticas possibilita que se auto-reconheça e seja reconhecido como tendo uma identidade própria, contraposta a de outras regiões do país;

b) que a diversidade de "regiões" se inscreva dentro de um território unificado por um Estado Nacional suficientemente forte e centralizado para articular e interferir suas ações em diferentes espaços regionais;

c) que se configure historicamente uma situação de crise que afete a preservação dos padrões de organização produtiva e domínio vigente em uma Região desencadeando assim a reação das elites ameaçadas que passam a reivindicar a intervenção do Estado Nacional, de modo a defender os interesses regionais dos quais se apresentam como representantes.

Assim definida, a ideologia regionalista refere-se à visão da classe dominante sobre a Questão Regional que incorpora simultaneamente o reconhecimento da "crise" de reprodução do espaço de seu domínio e a busca de mecanismos que possam neutralizar os fatores de ruptura. Um elemento básico da ideologia é o ocultamento do conflito de classes

* Sócia efetiva do Instituto do Ceará.

intra-regional substituído pelo conflito inter-regional, sendo as *medidas corretivas* invocadas pelas elites feitas em nome do povo qualificado por sua regionalidade (nordestino).

Essas considerações introdutórias são necessárias à explicitação dos objetivos principais deste texto:

1 - Destacar a importância assumida pela estrutura de posse da terra na configuração do Nordeste como *Região*, tomando por referência o conceito de Francisco de Oliveira:

> Uma região é o espaço onde se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital e por conseqüência uma forma especial de luta de classes, onde o econômico e o político se fundem e assumem uma forma especial de aparecer no produto social e nos pressupostos da reposição.[1]

2 - Analisar a conjuntura política em que a questão da terra e as propostas de Reforma Agrária e de Programas de Apoio a Pequena Produção Familiar emergem no debate sobre o Nordeste como *Região Problema.* Quando se fala em "problema" tem-se que definir para quem e porque algo se constitui um problema, para então entendermos a natureza e os limites das soluções propostas. Vale ressaltar que o problema da terra e as propostas de Reforma Agrária nas décadas de 1950 -1960, não foram levantados pelas elites regionais e sim pelas forças populares que se articulavam no seio do próprio Estado através do pacto populista. O debate foi gerado não no ventre da ideologia regionalista e sim no do nacional-desenvolvimentismo. A Questão Regional transfigurava-se em "subdesenvolvimento regional" e as soluções incorporam medidas de integração do arcaico ao desenvolvido, segundo o receituário das teorias dualistas da modernização dominantes no cenário intelectual da América Latina no período citado;

3 – Analisar a centralidade das representações sobre a estrutura arcaica dos latifúndios tradicionais na configuração das políticas de desenvolvimento acionadas pelos governos militares pós-64 como formas de equacionamento da Questão Regional Nordestina. Como a temática da Reforma Agrária foi retomada pelos governos militares? A equivalência

[1] OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma Região*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2. ed. 1977, pág. 29.

estabelecida entre Questão Social do Brasil e a Questão Nordeste, permite entender porque na década de 1970 ocorre uma *ruralização* do discurso oficial sobre desenvolvimento nordestino e uma conseqüente definição do cunho estritamente regional dos projetos de Reforma Agrária.

A não concretização dos sonhos de justiça social nos sertões nordestinos via Reforma Agrária não podem assim ser atribuídos ao imobi1ismo do Estado. Sua intervenção no meio rural do Nordeste foi efetiva, embora a ambigüidade de combinar políticas de incentivos á modernização dos latifúndios tradicionais como programas de Reforma Agrária em áreas restritas, longe de trazer soluções para a questão social, tenderam a agravá-la, com a aceleração da corrosão da economia tradicional das "fazendas" que se esvaziavam dos antigos "trabalhadores moradores".

A pretendida metamorfose dos latifúndios em empresas rurais nos sertões semi-áridos do Nordeste foi uma equação mal resolvida. A expansão da pecuária por supostas "empresas rurais" não incorporou ganhos de produtividade significativos que justificassem a conversão completa do trabalho em mercadoria, re-editando com freqüência velhas fórmulas não capitalistas de redução dos custos monetários de produção via apropriação do "trabalho morto". As pastagens artificiais circunscreviam-se às áreas úmidas (vazantes) próximas aos açudes.

O enfraquecimento dos mecanismos tradicionais de controle político e ideológico das massas rurais sertanejas que ganham maior visibilidade na década de 1980 é indissociável do processo de degradação das condições de reprodução dos parceiros e moradores. A outra face da crise revela-se na emergência de novos atores políticos no sertão, que organizados em Comunidades de Base e em sindicatos passam a lutar por "direitos", legalmente definidos no Estatuto da Terra no que se refere à repartição da renda da terra entre "parceiros" e proprietários, afetando as bases tradicionais da economia sertaneja. Pretendemos enfocar alguns impasses das alternativas de políticas Regionais de Desenvolvimento acionadas nas duas décadas de governos militares pós–1964, que se manifestaram de forma mais nítida na conjuntura de mobilização dos trabalhadores rurais que ficou conhecida como "lutas pelos direitos".[2]

[2] Sobre o assunto ver textos da autora " Seca e Mobilização Camponesa: a atuação dos sindicatos", e " Pequenos Produtores Rurais do Nordeste: mobilização pelos direitos", ambos publicados no Cadernos do CEAS, respectivamente nos números 86 e 87, Salvador, 1980 e 1983.

## O controle sobre as terras e os homens: as bases rurais da regionalidade nordestina

Embora a colonização do Brasil pelo capital mercantil no século XVI tenha se iniciado no litoral nordestino através do mais bem sucedido empreendimento agroindustrial da época, representado pelo complexo açucareiro cuja dinâmica se irradiou na constituição de outros "Nordestes" que lhe eram subsidiários (caso do Nordeste sertanejo dos currais de gado e agricultura de subsistência), somente ao final do século XIX os historiadores registram a emergência de um discurso regionalista.

A "crise" da economia açucareira não seria suficiente para explicar este fato, pois que desde o segundo quartel do século XVII e durante todo o século seguinte, em razão da perda do monopólio açucareiro, determinado pela concorrência da produção das Antilhas, os preços do açúcar foram drasticamente reduzidos. A este fator tem-se que acrescentar a reordenação da economia do Brasil cujo pólo dinâmico se desloca para uma outra região, a cafeicultora, localizada no Centro-Sul, estabelecendo os parâmetros em que a noção de identidade regional se estabelecesse: reconhecer-se e ser reconhecido pelo outro por suas diferenças.

> A ideologia regionalista tal como surge é portanto a reprodução da crise na organização do espaço do grupo que a elabora. Uma fração açucareira da classe dominante brasileira em vias de subordinação a uma outra fração comercial (comercial cafeeira) se percebe no seu locus de produção e no relacionamento deste locus com outros espaços de produção, de forma predominante aquele da fração hegemônica.[3]

Nossa intenção é destacar a importância do monopólio da terra na construção das diferenças regionais e na evolução das formas de representação da questão nordestina

A rigor em sua fase inicial o pólo cafeicultor não se configurava como "região" já que partilhava características comuns com a dinâmica do processo de acumulação do Nordeste canavieiro: controle do conjunto das atividades produtivas exercido pelo capital comercial; uso de relações escravagistas para produção de mercadorias endereçadas ao mercado

[3] SILVEIRA, Rosa Maria. Godoy. *O regionalismo nordestino*. S. Pau1o, Ed. Moderna, 1984, pág. 17.

externo e a grande propriedade como base territorial que possibilitava o recurso de expansão não por aumento de produtividade, mas principalmente pelo acréscimo de terra e trabalho (crescimento extensivo).

Francisco de Oliveira ressalta inclusive que as exigências técnicas da agroindústria do açúcar de maior capitalização e divisão de trabalho no interior das atividades agrícolas e industriais significavam uma "vocação" maior para o aburguesamento do que a registrada na cafeicultura.

Como entender, então, que o Centro Sul tenha se convertido na região onde o ciclo da acumulação ganha uma nova dinâmica, comandada pelo capital industrial e subordinadora dos demais espaços?

As explicações sobre o processo de diferenciação regional remetem a dois argumentos referentes à estruturação da agricultura:

O primeiro relativo aos mecanismos de defesa dos espaços produtivos do Nordeste acionados nos momentos de decréscimo dos preços dos seus produtos no mercado externo e que implicavam em reduzir os custos monetários da produção pelo deslocamento de parte do trabalho e das terras das culturas comerciais para atividades de subsistência. Entretanto os mecanismos que preservaram quase intacta a estrutura socioeconômica canavieira durante mais de um século de crises atuaram como barreiras à transformações modernizadoras da economia canavieira nordestina. Isto porque a inibição do vigor do fluxo de renda monetária tem como conseqüência uma estrutura social extremamente rudimentar, com regressão da divisão do trabalho que se resume basicamente aos fazendeiros e a seus "moradores", frustrando a consolidação de um mercado interno que dinamize a economia.

O "Nordeste" pecuário, que surge como apêndice da zona canavieira, nomeado por Djacir Menezes como "O Outro Nordeste"[4], o da secas e dos coronéis. Sem dúvida o monopólio da terra nos sertões oferece o suporte material do controle político sobre os homens que se converte em formas de coerção extra-econômica, típicas das relações servis tomadas como marca regional do "coronelismo" ao Nordeste sertanejo. A estreita renda monetária advinda da comercialização de animais, insulada em uma economia de subsistência implica em uma

[4] O termo foi cunhado pelo sociólogo cearense, Djacir de Lima Menezes, em obra de sua autoria intitulada *O Outro Nordeste: formação social do Nordeste pastoril*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1937.

economia de expansão meramente vegetativa, com reduzida base de acumulação de riquezas.

O acréscimo do algodão como produto mercadoria recorta um novo espaço regional nos sertões que reforça o esquema tradicional de acumulação em que os roçados de milho e feijão dos parceiros e rendeiros atuam como fundo de "financiamento" dos produtos mercadoria (gado e algodão).

A "renda da terra" constituía-se assim um componente básico na renda total dos fazendeiros. É neste sentido que Francisco de Oliveira afirma que no século XVI o "Outro Nordeste" impõe suas leis de reprodução à zona açucareira decadente pela reedição de semelhantes relações de produção, baseados na extração de sobre produto de que são exemplos as diferentes expressões de acumulação primitiva sob forma de "renda da terra".

Quando os roçados deixam de assumir funções subsidiárias ou complementares para situar-se no interior do próprio processo de acumulação, o Nordeste passa a ser reconhecido como Nordeste das secas e dos coronéis.

A região cafeeira embora tendo sua produção realizada (transformada em dinheiro no comércio externo) não percorreu o caminho da involução registrado no Nordeste. Por circunstâncias ligadas ao próprio momento histórico de sua expansão, em que se consolidava o Estado Nacional, foi possível através da internalização do excedente auferido na atividade mercantil diversificar suas atividades e construir mecanismos endógenos de acumulação de riquezas que propiciaram a inversão do padrão original de acumulação: a indústria deixa de ser um subproduto da agricultura para configurar-se como elemento determinante da dinâmica da economia do Sudeste.

O segundo argumento ressalta os diferentes efeitos da eliminação das relações escravagistas sobre os espaços regionais, atuaram no sentido de consolidar o processo de processo de diferenciação regional em curso.

Enquanto no Centro-Sul a impossibilidade do uso do trabalho escravo conduzia a progressiva monetarização do pagamento da força de trabalho, na agricultura no Nordeste, ao contrário, os escravos eram convertidos em moradores rendeiros, constituindo-se assim a reserva

cativa de trabalho das fazendas. O latifúndio nordestino gera dentro de si um "campesinato" desprovido de terras e de "direitos". Com índices de produtividade desiguais e principalmente com diferentes processos de reprodução, podia-se falar então, em uma economia nordestina. As atividades industriais que se expandem no período, fins do século XIX até 1960, conservam-se dependentes da base rural.

A "ideologia regionalista" articulada pelas elites invoca ao Estado medidas de proteção da região cujas conseqüências são contraditórias: se por um lado resguardam as bases oligárquicas do poder local, expressam a perda de sua hegemonia em âmbito nacional Os exemplos clássicos da atuação do Estado no Nordeste anteriores à década de 1960 refletem esta ambigüidade.

A economia açucareira nordestina que já perdera no século XVII a hegemonia no mercado internacional perde no século XX para o Centro-Sul também a hegemonia no mercado interno nacional que já em 1901 era responsável por 60% da produção de açúcar do país.

No início da década de 1930 as medidas adotadas pelo Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) para proteger a tradicional agroindústria açucareira do Nordeste da concorrência das usinas do Sudeste, conduziram a uma divisão do mercado nacional do açúcar entre os diversos Estados produtores, através do estabelecimento de políticas de "cotas" e de preços mínimos para o produto que garantisse a realização do lucro dos produtores do Nordeste cujos índices de produtividade eram mais baixos. Desse modo a "proteção" aos produtores marginais convertia-se em lucro adicional para os mais eficientes. O setor agroindustrial do Nordeste restringia suas reivindicações a revisões periódicas dos preços do açúcar, sem despender investimentos significativos no sentido de sua modernização. Desse modo pode-se concluir que o mecanismo de proteção do IAA contribuiu na verdade para acelerar a capitalização do setor açucareiro no Sudeste ao mesmo tempo em que eram preservadas as mesmas condições de reprodução da economia açucareira do Nordeste. Também a intervenção do Instituto Federal de Obras Contra a Seca - IFOCS(19l9) posteriormente DNOCS, capturado- pelos interesses da oligarquia do Nordeste algodoeiro pecuário não poderia, como afirma Francisco de Oliveira, ter outro destino senão o de realimentar sua estrutura arcaica:

> A construção de açudes e barragens expandia a pecuária dos grandes e médios fazendeiros e contribuía para reforçar a existência do fundo de acumulação próprio dessa estrutura representado pelas culturas de subsistência dos moradores, meieiros, parceiros e pequenos sitiantes.[5]

A irrigação em larga escala, condição indispensável à modernização da estrutura produtiva dos sertões, apesar de constar dos objetivos da instituição, não foi implementada. No âmbito do mercado nacional também o algodão do Nordeste deixa de ter peso econômico relevante, embora se conserve como componente importante na renda global dos fazendeiros, principalmente por seu uso como pastagem para o gado.

As secas constituíam-se momentos privilegiados para o fortalecimento econômico e político das oligarquias sertanejas através da aplicação de verbas do Estado que financiavam a retenção da mão de obra que se ocupava da implantação de *benfeitorias* nas grandes propriedades sob dupla justificativa: assistir aos *flagelados*, e tornar a Região mais resistente às secas.

## Da ideologia regionalista à desenvolvimentista: a redefinição do estatuto da reforma agrária

A hipótese proposta é que a ideologia regionalista não poderia gerar o questionamento da estrutura agrária e conseqüentemente propostas reformistas já que isto significaria a negação das próprias bases de reprodução do poder das oligarquias regionais (monopólio da terra e do voto).

Na verdade a questão agrária apenas ganha dimensão significativa no discurso político do segundo governo de Getúlio Vargas, expressando um projeto de rearticulação nacional do pacto político populista, consubstanciado ideologicamente em uma dupla e complementar referência: a primeira, desenvolvimentista, que identificava as relações arcaicas, ou "feudais", que persistiam no campo como entrave ao progresso capitalista exigindo uma ação reformista; a segunda de justiça social, já que a reforma agrária significaria a extensão aos trabalhadores rurais direitos

[5] OLIVEIRA, Francisco. Op. cit. p. 62.

já garantidos aos trabalhadores urbanos pela legislação trabalhista ou a conquista da condição de proprietário.

Para Aspásia Camargo[6] a tentativa de Vargas de completar o ciclo populista, cuja primeira fase foi a integração da classe operária à órbita do Estado através da legislação trabalhista e controle sindical, com uma outra fase de integração de uma numerosa e diversificada massa de trabalhadores rurais aguçou contradições sociais que inviabilizaram seu projeto político.

Entretanto as iniciativas de reforma agrária na década de 1950 que partiam do Executivo com envio de projetos de lei ao Congresso que resistia em aprová-los, tinham raízes em movimentos sociais camponeses, de modo especial da zona açucareira no Nordeste. O governo captava os sinais de mobilização política dos trabalhadores rurais traduzindo-os ao seu próprio código, o populismo, "antevendo a possibilidade de atrair a massa rural mobilizada para a órbita do governo, criando novas e sólidas bases entre o líder e as massas" [7].

A ofensiva do executivo que, desde Vargas até João Goulart, apregoava em suas mensagens o combate ao latifúndio improdutivo e formulava projetos de reforma, contrapunha-se a resistência do Congresso, sede das representações regionais. O núcleo dos debates do período era a alteração do artigo 141, parágrafo 16, da Constituição, que condicionava a desapropriação por interesse social à prévia e justa indenização em dinheiro, considerado incompatível com um programa mais amplo de Reforma Agrária.

É em uma conjuntura de relativa abertura política à participação popular e de aceleração do ritmo de desenvolvimento capitalista impresso no Plano de Metas de Juscelino Kubitschek que a questão regional ganha o estatuto de Problema Nacional.

As etapas anteriores de destruição da vitalidade econômica das regiões que incluíram desde a migração de capitais e força de trabalho que ali não encontravam condições de reprodução, seguida da possibilidade de circulação de mercadorias produzidas no centro de gravidade

[6] CAMARGO, Aspásia de Alcântara. A questão agrária: crise de poder e reformas de base. (1930-1964) in *História Geral da Civilização Brasileira* - o Brasil Republicano; vo1. 111, São Paulo: Ed. Difel, 1983.
[7] CAMARGO, Aspásia de Alcântara. Op. cit. p. 147.

da economia, possibilitada pela rede viária que unifica nacionalmente o mercado davam lugar a uma proposta de intervenção do Estado que reintegrasse os espaços degradados o sopro hegemônico da modernização capitalista.

O agravamento das desigualdades regionais legitimava o projeto de integração modernizadora a ser conduzido por um órgão de planejamento do desenvolvimento regional criado em dezembro de 1959.

É impossível dissociar a politização da questão agrária da politização da questão regional na década de 1950, significando a 2ª uma forma de esvaziamento do ímpeto considerado explosivo do movimento camponês reconduzindo-o aos limites de uma reforma agrária em áreas arcaicas do Nordeste. Por outro lado, seria fortalecido o pacto político que sob o argumento de defesa das classes marginalizadas do Nordeste favoreceria também interesses das camadas da indústria nacional que se fortaleciam com o projeto desenvolvimentista de Juscelino Kubischek.

Francisco de Oliveira[8], analisando as condições de criação da Sudene destaca o papel do movimento camponês que corroendo a suposta paz agrária do Nordeste rural constituindo-se uma ameaça à hegemonia burguesa nacional. Sua tese encontrava-se sedimentada nos seguintes argumentos: 1) no Nordeste o conflito entre latifundiário-burgueses da zona canavieira e operário-camponeses era direto, aberto, escapando assim aos moldes do populismo em que as relações de classe são mediadas e controladas pelo Estado; 2) as classes dominantes regionais não se encontravam capacitadas para encontrar soluções alternativas que superassem a situação de conflito social: não se dispunham a atender as reivindicações de aumentos salariais, nem abriam mão da renda da terra, materializada na exigência dos movimentos camponeses de concessão de "sítios" ou áreas para cultivo de alimentos. A ausência de soluções no espectro da ordem vigente imprimia suposto potencial subversivo ao movimento rural na zona canavieira do Nordeste naquele período. Os sinais de perda da hegemonia da burguesia latifundiária canavieira, a tornava pouco confiável aos olhos dos seus parceiros do Centro-Sul que encontram na intervenção do Estado na Região a saída para neutralizar os fatores de risco de convulsão social, insulando o questionamento da

[8] OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Região*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2. ed. 1977.

propriedade, cerne das revoltas camponesas, á uma Região específica, o Nordeste, qualificado como espaço de sobrevivência das Oligarquias Rurais.

Não é assim, por casualidade, que primeira proposta do Estado de intervenção na estrutura fundiária do Nordeste tenha ocorrido ao final da década de 1950, no bojo das medidas de políticas de modernização formuladas pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste - GTDN.

A ideologia desenvolvimentista redefine a Questão Nordeste sob a ótica do subdesenvolvimento, enfatizando a estrutura e relações de trabalho no campo como parte do problema a ser enfrentado. Embora o programa de modernização proposto priorizasse o incentivo a industrialização da Região, ele contemplava também uma concepção que se institucionalizará no pós–64: reformas agrárias limitadas a determinadas *áreas problemas*. Embora o grau de "problematicidade" fosse definido por dois critérios, um econômico (relativo à produtividade) e o outro político (tensão ou conflito social), foi segundo que assumiu peso significativo na decisão de onde intervir prioritariamente. Foi para a zona da mata, principal lócus do movimento camponês das décadas de 1950 e 1960, que o GTDN propôs um programa de redistribuição de terras que previa a liberação de áreas ocupadas pela cana-de-açúcar (que passariam por uma reestruturação dos processos produtivos) para fins de Reforma Agrária.

Os sertões semi-áridos, onde a massa camponesa era ainda controlada eficientemente pela oligarquia rural, não foram incluídos como área prioritária de Reforma Agrária. As soluções apontadas restringiam-se à redução da vulnerabilidade às secas preconizando o esvaziamento demográfico dos sertões através da combinação de medidas de desestímulo às culturas de subsistência que historicamente determinavam o crescimento vegetativo da população sertaneja como programas de incentivo ao deslocamento de populações do semi-árido nordestino para ocupação das fronteiras agrícolas do Maranhão, onde o acesso a terra e a água eram abundantes.

## A questão da terra no contexto dos governos militares pós–1964

O impasse gerado por posições divergentes entre Executivo e Legislativo face à instituição de uma legislação que oferecesse o suporte

legal de um programa de Reforma Agrária que atravessou todo o período populista (sendo considerado fator importante na corrosão do pacto social em vigor) somente será resolvido em um contexto autoritário. Em novembro de 1964 foi aprovado o projeto de lei do Estatuto da Terra enviado pelo Marechal Castelo Branco ao Congresso. Através de Ato Institucional suprimido o dispositivo constitucional que condicionava a desapropriação por interesse social à prévia e justa indenização em dinheiro dos proprietários e introduzidas medidas, antes objeto de polêmica política, como a desapropriação de faixas de terras ao longo das rodovias federais e a posse imediata das terras desapropriadas.

O paradoxo de serem as reivindicações dos vencidos atendidas por governos arbitrários é apenas aparente. O enigma é decifrável, se considerarmos que extirpados os focos de mobilização, as reivindicações antes ameaçadoras são politicamente desarmadas e metamorfoseadas em questões técnicas que comportam soluções da mesma ordem. Isto fica claro em vários trechos da mensagem presidencial que encabeça o Estatuto da Terra, quando critica a anterior atuação política dos governos anteriores reconhecendo, porém a necessidade de atribuir prioridade absoluta à questão agrária estudando e encaminhando soluções técnicas, econômicas e jurídicas que a deslocassem do plano de um debate ideológico para o das soluções pragmáticas. Por outro lado, o sentido da proposta de desenvolvimento rural contida no Estatuto da Terra, tem que ser apreendida em seu caráter de dualidade que combina medidas de Reforma Agrária com Políticas de Modernização Agrária. No primeiro caso ter-se-ia uma modernização da agricultura com base na propriedade familiar que materializaria as intenções de justiça social via desconcentração da terra e da renda. No segundo caso, considerando o objetivo básico de orientar as atividades agropecuárias no sentido de harmonizá-las com o processo de industrialização, a modernização se efetuaria preferencialmente através das grandes propriedades metamorfoseadas em empresas rurais.

Para analistas da política agrária[9] implementada pelos governos militares de 1964 até 1969, predominava uma combinação de

[9] Ver as análises de Bernardo Sorj em *Estado e Classes Sociais na Agricultura*, de Marcel Burstyn em *O Poder dos Donos* e José de Souza Martins em *A Militarização da Questão Agrária.*

medidas de reforma agrária em áreas classificadas como prioritárias, com projetos de colonização por pequenos produtores em áreas de fronteira agrícola.

As políticas de modernização da grande propriedade rural através do crédito subsidiado ou de incentivos fiscais, não poderiam ter outro efeito senão o de agravamento da tendência de concentração fundiária. Entre 1970 e 1975 o índice de Gini de concentração da posse da terra no Brasil se elevou de 0,840 para 0,855.

## O PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras no Nordeste

Tendo ocorrido na fase do chamado "milagre econômico brasileiro", a seca de 1970 teve um impacto político significativo: *ruralizou* o discurso oficial sobre o desenvolvimento do Nordeste.

As imagens da miséria de massas de nordestinos residentes nas áreas afetadas pela seca veiculadas na televisão, revistas e jornais operaram um choque de realidade nos sonhos de um Brasil Moderno. Os diagnósticos socioeconômicos da época passaram a reconhecer os efeitos concentracionistas do padrão de desenvolvimento regional centrado na industrialização defendido pela Sudene.

Do total de recursos da política de incentivos fiscais aplicados no Nordeste até aquela década, 90,8% foram destinados a projetos industriais.

O PROTERRA instituído em julho de 1971 reeditou as duas linhas de desenvolvimento rural preconizadas no Estatuto da Terra: Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo a Agroindústria.

Os dois mecanismos principais para efetivar a revisão fundiária seriam, a desapropriação por interesse social, nos termos fixados no Estatuto da Terra, de áreas classificada pelo INCRA como latifúndios improdutivos e a compra de terras pelo órgão executor do programa para posterior parcelamento e revenda. Na realidade, foi insignificante o uso da desapropriação por interesse social já que alternativas mais atraentes eram oferecidas aos proprietários para aderir ao programa: eles colocariam à disposição do INCRA para venda um percentual que variava de 20 a 50% da área dos seus imóveis e seriam recompensados com crédito

subsidiado para modernizar a produção nas áreas remanescentes da propriedade de modo a enquadrá-la como empresa rural.[10]

As observações e dados abaixo mencionados indicam claramente que o Programa de Redistribuição de Terras já nasceu morto ainda que insepulto pela máquina burocrática instituída para sua gestão.[11] Do total de recursos destinados ao PROTERRA (4 bilhões em 1972) a participação do Fundo de Terra (FUNTERRA) foi sempre reduzida e em alguns anos nula, nos orçamentos do período de 1972 a 1978 (variando de 18,7% a 3%).

Até 1974 a área total posta à disposição do INCRA pelos latifundiários para aquisição foi de 386.634 hectares, o que representava tão-somente 24,3%, da área de latifúndios das microrregiões nordestinas onde o programa atuaria. Mesmo que o INCRA, em um hipotético *desempenho* de eficiência máxima, redistribuísse toda a área classificada como desapropriável, atingiria apenas 1,5% do total de terras que o próprio órgão em 1972 cadastrara como latifúndio improdutivo. Os beneficiários não ultrapassariam a 0,7% do total de trabalhadores sem-terra ou com posse precária no Nordeste.

Na realidade, os resultados foram bem mais modestos. Até o final de 74 nenhuma desapropriação por interesse social efetivou-se, limitando-se o INCRA à aquisição de 193.394 hectares dos 386.634 postos à disposição do órgão pelos proprietários.

As operações de compra e redistribuição de terras concentraram-se nos sertões semi-áridos do Nordeste, em terras de baixa produtividade e com reduzido valor comercial: das 181 operações de compra de terras feitas pelo INCRA, 43% realizaram-se no Ceará, principalmente nas microrregiões dos Sertões do Inhamuns e Quixeramobim. Um outro dado que confirma as dificuldades enfrentadas pelos "parceleiros"[12] para organizar a produção contando apenas com crédito de custeio (sem o título definitivo de posse da terra o crédito de investimento era negado)

---

[10] CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly. *Justiça social e acumulação capitalista*: o PROTERRA. Fortaleza: Ed. UFC/PROED, 1982.

[11] Um dos relatórios trimestrais de prestação de contas do Projeto indicava que a participação do item redistribuição de terras representava apenas 2,8% do total das despesas efetivadas, sendo 97,2% dos gastos relativos a atribuições técnico-burocráticas.

[12] Parceleiro, nome atribuído pelo INCRA àquele que recebia parcela de terra no processo de redistribuição

e mantidos os níveis tecnológicos tradicionais no semi-árido, 13,6%) dos parceleiros desistiram de permanecer na terra.

A divisão de uma propriedade em lotes individuais implicava quase sempre em partilha desigual, de bens valiosos e escassos: benfeitorias, como cercas, casas de moradia, e principalmente reservatórios de água açudes, barreiros etc.

Outro ponto polêmico do programa referia-se à dimensão média das parcelas que, situando-se acima dos limites que cada família podia explorar com a sua própria força de trabalho, implicava, por um lado, em recriar relações de parceria e arrendamento dentro das áreas parceladas, e por outro lado, não absorviam na condição de proprietário todos os antigos moradores das propriedades rurais parceladas. Em Quixeramobim onde realizamos pesquisa de campo, em 1978 o tamanho médio das parcelas, era de 257 hectares, sendo que encontramos parcelas de até 618 hectares.

Entre os fatores adversos acrescentava-se a dispersão das áreas parceladas. As frações das propriedades redistribuídas distavam entre si em muitos quilômetros inviabilizando qualquer tentativa de socialização dos custos de produção pelo sistema cooperativo e tornado problemático e oneroso o trabalho de assistência técnica aos beneficiários do Programa. O isolamento social e político dos *parceleiros* favoreciam a que o Estado fosse representado por eles como um espécie de *novo patrão* de quem recebiam, a terra, e "adiantamento" (crédito de custeio) e cuja parte da produção devia ser paga em dinheiro no Banco.

Como programa de Reforma Agrária, o PROTERRA representou, porém, de 1971 a 1977 a principal fonte de crédito a juros subsidiados para a pecuária de corte e leiteira da Região.

## A alternativa de programas de apoio à pequena produção

A partir de 1974 com o patrocínio do Banco Mundial desativa-se a idéia de único programa de Reforma Agrária no Nordeste, substituindo-a por Projetos Especiais de Apoio a Pequena Produção Familiar.

Essa reorientação pode ser detectada na transferência dos recursos do orçamento do PROTERRA para os novos programas especiais, dentre os quais se destacava o POLONORDESTE.

Embora oficialmente constasse nesses programas uma linha de reestruturação fundiária, a tônica era a promoção do desenvolvimento rural integrado em determinados pólos cujo dinamismo supostamente se irradiaria para zonas mais abrangentes.

A proposta de Pólos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRIs) propugna que através da capitalização da pequena produção se poderia resolver dois problemas: a redução dos fortes fluxos migratórios rural-urbano que geravam nas cidades um excedente de trabalho de tal proporção, que perderiam qualquer funcionalidade para o processo de acumulação; incremento da oferta de alimentos para as cidades, já que a pauperização do campesinato tradicional inviabilizava a produção de excedentes comercializáveis. A dificuldade, porém era atacar esses problemas sem efetivar uma reestruturação fundiária mais profunda. Tal como analisado por Marcel Bursztyn[13] o POLONORDESTE era ambíguo, pois anunciava como prioridade o acesso do trabalhador à terra sem no entanto definir mecanismos operacionais que o viabilizasse.

A avaliação dos resultados alcançados pelo POLONORDESTE realizada em 1979 evidenciou que a política de apoio ao pequeno produtor estabelecida como prioritária nos documentos, recebera apenas 33% dos recursos do programa, do total aplicados nos cinco primeiros anos de vigência do Programa, sendo o restante (67%) aplicado em construção de estradas e redes de eletrificação. As iniciativas de regularização fundiária atingiram apenas 2.862 produtores dos 140.000 fixados como "público alvo" do programa.

A partir de 1979 críticas à eficácia dos Programas de Apoio a Pequena Produção acirraram-se no próprio âmbito dos órgãos estatais responsáveis por sua execução. Coincidentemente o ano de 1979 que assinala o início do longo processo de abertura política no país foi também o de mais uma grande seca no Nordeste, e os seus efeitos perversos sobre os trabalhadores rurais propiciaram que a questão agrária fosse pautada publicamente pelos setores da Igreja defensores da Teologia da Libertação e do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais. O tema da Reforma Agrária aparece em vários documentos da Igreja tais

[13] Ver do autor o livro de Marcel Burstyn *O Poder dos Donos*: planejamento e clientelismo no Nordeste. Rio de Janeiro: Vozes, 1989.

destacam-se **A Igreja e os Problemas da Terra** (1980) e **Considerações sobre o Homem e a Seca no Nordeste (**1982).

## A autocrítica do Estado e um novo projeto de desenvolvimento regional: o Projeto Nordeste

A autocrítica do Estado sobre efeitos das políticas de desenvolvimento regional contida no diagnóstico que antecede a nova proposta do Projeto Nordeste, não pode ser dissociada de um fato po1ítico novo: a emergência dos parceiros, rendeiros e moradores dos sertões como atores políticos que se mobilizam para reivindicar direitos que lhes eram reconhecidos pelo Estatuto da Terra: acesso à terra e regulamentação dos contratos de parceria e arrendamento no que se refere a prazos, condições de repartição da produção etc.). A divulgação feita a partir de 1979, entre os trabalhadores rurais do sertão, por sindicatos pela Igreja Católica dos tópicos do Estatuto da Terra referentes a reforma agrária, renda da terra e parceria, forma muito importantes para o processo da " Luta pelos Direitos" como ficou conhecida. Essas formas de mobilização contrastavam com a visão de movimentos sertanejos de cangaceiros e fanáticos que foram celebrizados na literatura acadêmica, em romances e nas telas do cinema como formas de "rebeldias primitivas". Em documentos que resultaram de encontros e seminários realizados no período os trabalhadores rurais do sertão, organizados nos sindicatos ou nas Comunidades de Base da Igreja (CEBS) apresentavam reivindicações incisivas de participação nas decisões sobre as políticas de desenvolvimento rural.

Freqüentes os casos noticiados pela grande imprensa de mobilização de parceiros reivindicando pagar a renda de acordo com o fixado no Estatuto da Terra, ou de continuar plantando algodão, milho e feijão e em terras que o proprietário reserva ao pasto do gado. A seca de 1979 representou um momento importante no processo de politização à medida que os trabalhadores passaram a criticar publicamente a atuação do Estado enfatizando que *a seca não se definia apenas pela falta de chuva, mas pela falta de terra para plantar.*

A ampliação de uma modalidade de "salário" introduzido nos Programas de Emergência colocava à mostra suas contradições: salário pago com recursos públicos para realização de trabalho apropriado pe-

los fazendeiros, salário que tinha face ambígua, de pagamento por trabalho realizado, de ajuda oferecida pelo Estado aos desvalidos. O questionamento das bases tradicionais do controle social e político da populações sertanejas encontrou condições de florescimento na conjuntura daquele período.

É significativo que no momento e que os sertões tornam-se áreas de tensão social, tal como acontecera na zona da mata na década de 1950, tenham sido ressuscitados nos planos de desenvolvimento regional a pregações de reforma agrária. Parece-nos consistente a tese de Francisco de Oliveira de que são os conflitos sociais, e não a estagnação econômica que acionam as formulações de planos de Desenvolvimento Regional. Na verdade a *Luta pelos Direitos* emitia ao final das décadas de 1970 e 1980, sinais nítidos de rupturas dos padrões tradicionais de dominação nos sertões. As noções de "obrigações" e "favores", que orientavam as relações entre parceiros, moradores e patrões foram sendo progressivamente substituídas pelas noções de "direitos" e "deveres" assumindo caráter mais impessoal.

O avanço da monetarização da economia no sertão, propiciada pela expansão do crédito institucional conduziu a uma redução da importância da coerção extra-econômica que caracterizava as relações tradicionais de trabalho. O palco onde se desenrolavam e resolviam todas as questões entre moradores e donos da terra tende a se deslocar da sede das fazendas para o espaço dos sindicatos e, em última instância, para os tribunais, revelando as rachaduras de uma organização social em que o poder advindo da propriedade da terra era quase ilimitado, estendendo-se às pessoas e às coisas. A explicitação das funções sociais da terra, no Estatuto da Terra fundamentava as demandas legais dos trabalhadores em defesa de direitos sociais.

Alguns pontos fundamentais do que rotulamos de autocrítica do Estado sobre a Política de Desenvolvimento Regional estão abaixo sintetizados:

a) O reconhecimento de que o crescimento econômico não conduz necessariamente à redução da pobreza, e que o agravamento das desigualdades é fruto da natureza do desenvolvimento regional que se efetuou. Os dados que dão suporte a tais conclusões prendem-se ao registro de taxas médias de crescimento do PIB (que na década de 1970 alcança a marca extraordinária de 11%) e da formação de capital fixo (10,7%

entre 1870 e 1980) contrastantes com a manutenção de altos índices de pobreza da população refletidos nos baixos níveis de remuneração salarial (cerca de 80% da população ocupada situando-se na faixa de até dois salários mínimos), taxas de subemprego (45,6% do PEA) e nas condições precárias de vida.

b) O reconhecimento da integração da economia do Nordeste ao processo de acumulação nacional, percorrendo os mesmos ciclos de ascensão e crise. A especificidade regional é diagnosticada no fato de que o Nordeste, e do modo especial nas áreas rurais, configura-se como espaço de concentração dos pobres do país. c) A análise da natureza do desenvolvimento nordestino nas duas últimas décadas modernizou a economia e a sociedade urbanas, mantendo-se o atraso social e econômico nas áreas rurais. A afirmação é ilustrada com dados sobre a participação da produção agropecuária no PIB que decresceu de 35% em 1977 para 14,8% em 1981, dos baixos índices de produtividade, do déficit de 850 toneladas na produção de alimentos e dos baixos níveis de utilização produtiva da terra nas grandes propriedades. Por outro lado, ressalta-se importância econômica e política das pequenas propriedades rurais, responsável por quase toda produção de alimentos da região e absorvedora de aproximadamente 81% força de trabalho rural.[14]

Nestes termos a solução da questão regional via absorção produtiva da massa força de trabalho desempregada e subempregada conduz à proposta de apoio a pequena produção rural tendo como linha mestra do Projeto Nordeste. O que há de novo neste programa face aos anteriores, cujas promessas eram semelhantes?

A primeira novidade é a definição do objetivo geral do Programa centrado na erradicação da pobreza absoluta no Nordeste e não mais na redução das desigualdades nas taxas de crescimento econômico entre as regiões do país. O diagnóstico de que os fatores determinantes do crescimento da pobreza no Nordeste estariam na questão agrária não apenas não resolvida, mas mal resolvida pelos subsídios à modernização do latifúndio, conduz a delimitar que este é o ponto chave a ser atacado nas políticas de desenvolvimento da Região. Outra diferença entre o Projeto Nordeste e os anteriores Programas Especiais de Apoio a Pe-

[14] Dados extraídos do capitulo "Diagnóstico" do texto do Projeto Nordeste.

quena produção que o precederam foi a inversão da ordem nas linhas de intervenção modernizadora: a reestruturação fundiária deveria ser feita antes da implantação de todas as outras linhas de ação (recursos hídricos, pesquisa e assistência técnica, políticas de crédito e comercialização) de modo a evitar as distorções denunciadas.

O Projeto Nordeste abandona a idéia de Pólos de Desenvolvimento selecionados por critérios de possibilidades de maior rentabilidade econômica, para pautar-se em critérios sociais de atendimento ás populações em estado de pobreza extrema. O sertão semi-árido onde se concentrava esta população empobrecida passa a ser considerada prioritária nos programas de desenvolvimento regional. A grande novidade introduzida pelo Projeto Nordeste era a previsão de formas alternativas de propriedade, tais como a comunitária, e a de empresas multifamiliares, e o reconhecimento de que a mobilização e participação dos beneficiários era condição de sucesso as ações desenvolvidas pelo Estado.

Permaneciam, porém velhos pontos de ambigüidade que sempre atuaram na frustração dos protocolos de boas intenções de ruptura do monopólio da terra no Nordeste. O mais evidente é que novamente não se explicita a decisão política de acionar a desapropriação por interesse social prevista no Estatuto da Terra[15] como instrumento indispensável para atingir o objetivo de reestruturação fundiária. Ao contrário, os pronunciamentos públicos dos técnicos do programa se endereçavam a tranqüilizar os grandes proprietários de terra ressaltando que o instrumento preferencial da ação fundiária seria a compra de terras a preços considerados "justos" pelos contratantes.

Considerando que o destino de qualquer política pública não se inscreve apenas em seus propósitos explícitos buscamos identificar as forças sociais que poderiam determinar o curso do Projeto Nordeste. Quais seriam os opositores da efetivação da promessa de desconcentração da terra e da renda? Parece-nos ingênuo incluir nesta lista apenas figuras das tradicionais oligarquias rurais, elas próprias em mutação.[16] Tem-se que levar em conta que os incentivos à modernização da grande proprie-

[15] Estatuto da Terra, Lei 504, de 30 de novembro de 1964. Mensagem 33 do presidente Castelo Branco ao Congresso Nacional

[16] Ver sobre o assunto a tese de Marce1 Burstyn exposta no livro *O poder dos donos* – planejamento e clientelismo no Nordeste.

dade levaram ao campo quase todos os grandes grupos empresariais de origem urbana. Com a propriedade fundiária tornando-se equivalente a capital e funcionando como passaporte e acesso ao crédito subsidiado, é evidente que a trama de interesses em jogo torna-se muito mais complexa ultrapassando o âmbito de comportamento reacionário das chamadas oligarquias rurais. O que estava em disputa não era apenas a propriedade da terra, mas os recursos financeiros que o Estado alocaria para os programas de desenvolvimento rural. È sintomático que os conflitos de terra que predominaram no Nordeste nas décadas de 1970 e 1980 já não envolviam predominantemente os antigos "coronéis", mas sim figuras do novo empresariado rural.

.No outro prato da balança é importante ponderar qual o peso político da organização dos trabalhadores rurais para efetivação de uma reforma agrária no Nordeste que realmente os torne seus beneficiários, alterando a face de iniqüidade social da Região.